



Bogotá, 12 de septiembre de 2025

Doctora
CLAUDIA XIMENA BUSTAMANTE OSORIO
Directora
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
reconexion@crcom.gov.co
Calle 59ª bis No 5 -53
Ciudad

Asunto: Comentarios al proyecto *“Evaluación de costos para la reconexión de servicios de telecomunicaciones”*.

Respetada doctora Bustamante:

Con ocasión a la publicación del proyecto mediante el cual se establece un tope tarifario para la reconexión de servicios móviles y fijos, nos permitimos remitir las siguientes consideraciones:

1. COMENTARIOS GENERALES

En atención al documento publicado por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) sobre la identificación del problema en las tarifas de reconexión, sus causas, consecuencias y la tarifa propuesta, consideramos necesario precisar nuestra posición.

Resulta fundamental que cualquier tope que se pretenda fijar esté en línea con la estructura real de costos de los operadores, de manera que el análisis regulatorio refleje objetivamente el impacto generado y no introduzca distorsiones que comprometan la sostenibilidad del servicio.

En este sentido, manifestamos nuestro desacuerdo con el valor que se propone fijar a los cargos por reconexión. Si bien la intención del regulador es proteger al usuario, garantizar proporcionalidad y prevenir eventuales cobros injustificados, la medida proyectada no corresponde a la realidad técnica, operativa y económica del sector. Además, parte de supuestos que no reflejan el funcionamiento actual del mercado ni las diferencias estructurales de costos entre operadores.

En igual sentido, rechazamos la premisa de que los operadores incurren en cobros injustificados o abusivos. En nuestro caso, los conceptos asociados a la reconexión se encuentran claramente desagregados en la factura, debidamente soportados en actividades de gestión, operación y atención al cliente directamente relacionados con la operación de reconexión, en estricto cumplimiento de los principios de **transparencia y suministro de información suficiente al usuario** previstos en la Ley 1341 de 2009 y en la Resolución CRC 5050 de 2016.



En la práctica, los valores definidos no reconocen la **estructura de costos empresarial y operativa de cada operador**, lo cual resulta contrario a los objetivos trazados en la Ley 1978 de 2019, que buscan incentivar la inversión, robustecer la infraestructura y contribuir al cierre de la brecha digital. Por lo tanto, es fundamental que los topes reflejen de manera objetiva las diferencias tecnológicas, geográficas y operativas, evitando impactos negativos en la calidad, la cobertura y la modernización de las redes.

Así las cosas, observamos que es indispensable que cualquier definición regulatoria sobre los cargos de reconexión se fundamente en un análisis riguroso, técnico y orientado al usuario final. Este análisis debería determinar de manera objetiva si los topes establecidos reflejan adecuadamente las condiciones reales de operación y los costos asociados al restablecimiento del servicio, o si, por el contrario, se requiere un ajuste que reconozca la diversidad tecnológica, geográfica y empresarial del sector. Por tanto, reiteramos ante la CRC la necesidad de considerar:

- **Riesgo de afectar la sostenibilidad financiera del servicio.** Un tope por debajo de los costos reales limita la capacidad de los operadores para cubrir gastos operativos mínimos, generando pérdidas recurrentes en cada proceso de reconexión. En el mediano y largo plazo, esta situación puede traducirse en deterioro de la calidad del servicio y en el desincentivo de invertir en zonas rurales o dispersas, donde los costos de atención son naturalmente más altos.
- **Desconexión con la estructura real de costos.** La fijación de un valor uniforme ignora que la reconexión involucra procesos adicionales que difieren en cada operador: gestión de órdenes, configuración de sistemas, soporte al cliente y, en muchos casos, reposición o actualización de equipos. Además, las tecnologías empleadas (cobre, HFC, fibra, satelital, redes mixtas) y las condiciones regionales de operación hacen que los costos sean heterogéneos y no puedan estandarizarse con base en un “operador eficiente” de referencia, pues la forma en que funciona la operación no se limita al uso de sistemas automatizados, también requiere de un despliegue de actividades elaboradas por diferentes áreas y compañías que colaboran de manera transversal en la operación de reconexión.
- **La propuesta tarifaria excesivamente baja tiene efectos adversos en los usuarios.** La tarifa propuesta por la CRC, podría tener efectos y/o comportamiento del consumidor adversos. Una tarifa de reconexión demasiado baja puede generar incentivos negativos: i) El usuario puede aumentar la propensión a la mora recurrente, al percibir la desconexión/reconexión como un trámite de bajo costo, ii) El operador, desincentiva la asignación de recursos técnicos y humanos a los procesos de reconexión
- **Falsa premisa de abuso por falta de transparencia.** La propuesta regulatoria parece sustentarse en la idea de que los operadores trasladan cobros injustificados a los usuarios.



Esto es incorrecto: en nuestro caso, los cargos por reconexión se discriminan claramente en la factura, con trazabilidad plena en los sistemas de facturación y gestión, cumpliendo lo dispuesto en la Ley 1341 de 2009 y la Resolución CRC 5050 de 2016. No existen prácticas abusivas ni aprovechamiento de asimetrías de información.

- **Se solicita a la CRC la creación de mesas de trabajo técnicas con participación de todos los actores del sector.** El objetivo de estas mesas sería construir conjuntamente un modelo de costeo que permita fijar los topes de la operación de reconexión sobre bases técnicas, jurídicas y financieras sólidas. Este espacio garantizaría transparencia, participación y consensos sectoriales, en línea con los principios de igualdad, eficiencia y sostenibilidad previstos en la Ley 1341 de 2009 y la Ley 1978 de 2019.
- Finalmente, coaccionar a los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles (PRSTM) a no cobrar por la reconexión, o a hacerlo por debajo de sus costos, afectaría directamente el derecho a la libertad de empresa y a la iniciativa privada, principios consagrados en el artículo 333 de la Constitución.

En conclusión, **solicitamos a la CRC que reevalúe la propuesta y atendiendo a un tope que refleje la estructura de costos diferenciada de cada operador.** Solo así será posible proteger al usuario de manera equilibrada, sin comprometer la sostenibilidad financiera, la calidad del servicio ni la inversión en infraestructura y modernización de redes.

2. COMENTARIOS ESPECIFICOS AL PROYECTO

2.1. Uso inapropiado del modelo de costo eficiente en la determinación de cargos de reconexión

Al respecto, es preciso señalar que el **modelo de costo eficiente** constituye una herramienta regulatoria diseñada para la definición de tarifas mayoristas estructurales. Parte de la noción de un operador hipotético que utiliza tecnología de última generación en toda su cadena de valor, operando bajo supuestos óptimos de escala y productividad. Su finalidad es evitar que las ineficiencias de los operadores reales se trasladen a los precios regulados y ha demostrado ser útil en escenarios como la interconexión, el acceso a redes o la compartición de infraestructura, donde resulta razonable establecer un valor de referencia que incentive la eficiencia sectorial y promueva la inversión.

Este enfoque es válido en contextos de **inversiones recurrentes y de largo plazo** (CAPEX y OPEX de redes completas o plataformas mayoristas), donde se busca garantizar la sostenibilidad de la infraestructura y condiciones de competencia en mercados estructurales. En dichos escenarios, los operadores conocen la metodología y pueden ajustarse a ella, pues los supuestos de escala y eficiencia tienen sentido en ese nivel.



Sin embargo, trasladar este modelo a **actividades operativas puntuales como la reconexión** resulta inadecuado. El cargo por reconexión no corresponde a un mercado mayorista estructural, sino a una actividad transaccional cuyo costo depende de variables particulares de cada usuario (ubicación, tipo de red, estado del equipo, necesidad de visita técnica) y de procesos internos de cada operador (órdenes de servicio, parametrización de sistemas, soporte al cliente, gestión de facturación, entre otros). Estos costos no son replicables mediante un operador hipotético eficiente, pues difieren significativamente entre empresas, regiones y tecnologías.

En este sentido, aplicar el modelo eficiente al cargo de reconexión conduce a **subestimar o ignorar costos reales**, al reconocer únicamente un escenario “óptimo” y desconocer la diversidad operativa existente. Debe resaltarse que la reconexión no se limita al uso de sistemas automatizados ni puede reducirse a la analogía de “apagar o encender un interruptor”: se trata de un conjunto de actividades complejas que involucran industrias de soporte, mano de obra calificada y el uso de diversas tecnologías.

Adicionalmente, en el modelo **eTOM remitido por la CRC** se identifican distorsiones específicas:

- **Incentivos perversos a la reconexión:** al distribuir proporcionalmente las inversiones en CAPEX y OPEX según el porcentaje de asignación, se promueve un mayor número de reconexiones, contrariando el principio de eficiencia por el efecto negativo.
- **Aplicación indebida del Valor Presente Neto (VPN):** el modelo descuenta a valor presente el número de accesos reconectados, lo cual es metodológicamente incorrecto, pues estos no constituyen flujos financieros a descontar sino medidas operativas de demanda atendida.

La consecuencia de estas distorsiones es un esquema que no refleja la realidad operativa de los prestadores, desincentiva la inversión en soporte y atención (al no reconocerse los costos reales) y genera tratamientos desiguales entre tecnologías y regiones, afectando la calidad del servicio y la sostenibilidad financiera.

En conclusión, el modelo de costo eficiente es idóneo para mercados mayoristas estructurales, pero no constituye la alternativa regulatoria adecuada para cargos operativos como la reconexión. Para este caso, resulta indispensable un enfoque basado en costos reales, auditables y diferenciados, que reconozca la diversidad tecnológica y operativa del sector y que garantice proporcionalidad y sostenibilidad.

Por lo anterior, solicitamos a la CRC **reconsiderar la metodología adoptada**, privilegiando un esquema sustentado en costos efectivamente incurridos y reportados por los operadores, de manera que las tarifas resultantes reflejen un **promedio real de industria**. Solo así será posible cumplir con los principios de **eficiencia, sostenibilidad e inversión** previstos en la **Ley 1341 de 2009** y la **Ley 1978 de 2019**, en equilibrio con la protección de los derechos de los usuarios.



No obstante lo anterior, se solicita a la CRC la creación de mesas de trabajo con todos los integrantes del sector con el fin de construir el modelo de costeo para fijar los topes de la operación de reconexión.

2.2. La CRC tiene legalmente el deber establecer un tope tarifario que permita recuperar los costos

Además de no ser deseable desde el punto de vista económico y de incentivos, la CRC no puede establecer topes tarifarios que no permiten la adecuada recuperación de costos, caso en el cual estaría vulnerando la ley.

En efecto, para realizar una suspensión y posterior reconexión de servicios de comunicaciones, los operadores deben incurrir en diversos costos de distinta índole, varios de los cuales están asociados a su infraestructura (redes). Al respecto, la Ley 1341 de 2009 es clara en establecer como uno de sus principios orientadores el uso eficiente de la infraestructura y de los recursos escasos, principio que establece que el Estado debe fomentar el despliegue de infraestructura y debe velar porque esa infraestructura sea remunerada a costos eficientes, incluyendo un costo de oportunidad:

“3. Uso eficiente de la infraestructura y de los recursos escasos. El Estado fomentará el despliegue y uso eficiente de la infraestructura para la provisión de redes de telecomunicaciones y los servicios que sobre ellas se puedan prestar, y promoverá el óptimo aprovechamiento de los recursos escasos con el ánimo de generar competencia, calidad y eficiencia, en beneficio de los usuarios, siempre y cuando se remunere dicha infraestructura a costos de oportunidad, sea técnicamente factible, no degrade la calidad de servicio que el propietario de la red viene prestando a sus usuarios y a los terceros, no afecte la prestación de sus propios servicios y se cuente con suficiente infraestructura, teniendo en cuenta la factibilidad técnica y la remuneración a costos eficientes del acceso a dicha infraestructura (...)” (NFT).

Por su parte, la misma ley establece el principio de protección de los derechos de los usuarios, el cual establece que los operadores deben prestar sus servicios a precios de mercado incluyendo una utilidad razonable:

“4. Protección de los derechos de los usuarios. El Estado velará por la adecuada protección de los derechos de los usuarios de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, así como por el cumplimiento de los derechos y deberes derivados del Hábeas Data, asociados a la prestación del servicio. Para tal efecto, los proveedores y/u operadores directos deberán prestar sus servicios a precios de mercado y utilidad razonable, en los niveles de calidad establecidos en los títulos habilitantes o, en su defecto, dentro de los rangos que certifiquen las entidades competentes e idóneas

¹ Ley 1341 de 2009. Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones. Disponible en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1341_2009.html



en la materia y con información clara, transparente, necesaria, veraz y anterior, simultánea y de todas maneras oportuna para que los usuarios tomen sus decisiones”² (NFT).

2.3. La Comisión incurre en un error al asociar los costos de reconexión a la tarifa del servicio de telecomunicaciones

La Comisión debe tener presente que los costos asociados al proceso de reconexión **no forman parte de la tarifa ordinaria del servicio**, sino que se generan exclusivamente cuando existe un incumplimiento contractual del usuario que conduce a la suspensión. Dichos costos corresponden a actividades adicionales, técnicas y administrativas, necesarias para restablecer el servicio, y no deben trasladarse a toda la base de usuarios cumplidos.

Incluir estos costos dentro de la tarifa general constituiría un **error conceptual y regulatorio**, al crear un esquema de subsidio cruzado regresivo que trasladaría a los usuarios cumplidos los gastos ocasionados por quienes incumplen, en contravía de los principios de eficiencia, responsabilidad y sostenibilidad previstos en la Ley 1341 de 2009 y la Ley 1978 de 2019.

Adicionalmente, el sector enfrenta un problema estructural de **bajo ARPU** (Average Revenue Per User), lo cual limita de manera significativa la capacidad de los operadores para cubrir inversiones, modernizar redes y expandir la cobertura. En este contexto, pretender que los costos de reconexión se absorban en la tarifa ordinaria del servicio comprometería aún más la sostenibilidad financiera del sector, erosionando los márgenes de rentabilidad y afectando la calidad percibida por los usuarios.

Por lo tanto, es indispensable que los costos de reconexión sean reconocidos como un **cargo independiente y diferenciado de la tarifa del servicio**, plenamente justificado en la necesidad de cubrir operaciones extraordinarias derivadas del incumplimiento del usuario, y no como parte de la prestación regular del servicio de telecomunicaciones.

2.4 Costos que no se incluyen dentro del modelo

En el análisis realizado, se identifican una serie de **costos adicionales y necesarios** que se generan de manera intrínseca en el proceso de reconexión de servicios y que **no fueron contemplados en la metodología adoptada por la CRC**. El modelo regulatorio parte de un entendimiento restringido de la reconexión, limitado a la acción técnica de restablecer el servicio, pero omite actividades complementarias de gestión, soporte, plataformas y terceros que hacen posible el restablecimiento integral. Así, observemos el modelo de costos que COMCEL justifica de acuerdo con su operación:

² Ley 1341 de 2009. Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones. Disponible en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1341_2009.html

[illegible]

Los costos relacionados en el presente numeral, son confidenciales y por tanto solicitamos al regulador no publicar la información, y garantizar la debida confidencialidad de la información entregada.

El documento plantea el siguiente árbol del problema:



De conformidad con los argumentos previamente expuestos, consideramos que no se encuentra probado el presunto problema identificado por la CRC. El regulador pasa por alto que cada compañía



cuenta con estructuras de costos y modelos de organización diferentes. En este sentido, cada rubro remunerado corresponde a la operación particular de cada prestador, por lo que calificar dichos cobros como “abusivos” o “poco transparentes” constituye una conclusión equivocada e infundada por parte de la Comisión. Distinto es el hecho de que cada operador defina, conforme a su propia estructura, los rubros que hacen parte del proceso de reconexión.

Adicionalmente, no compartimos las presuntas consecuencias señaladas en el documento regulatorio. En particular, no existe una “potencial restricción del uso de servicios de telecomunicaciones” derivada de los cobros por reconexión. Si bien la CRC argumenta que este cargo puede tener un mayor peso relativo en los hogares de menores ingresos, esto no implica que, para un PRST, los costos de suspensión y reconexión varíen en función de la ubicación socioeconómica del usuario. Por el contrario, debe reiterarse que la suspensión y posterior reconexión activan una serie de costos objetivos y operativos para el proveedor, independientemente del estrato o nivel de ingreso del suscriptor.

Del mismo modo, tampoco se configura una “pérdida de bienestar del usuario” ni una “apropiación de rentas excedentarias por parte de los PRST”. Los operadores no buscan generar beneficios indebidos, sino recuperar los costos en que efectivamente incurren como consecuencia de un incumplimiento contractual del usuario, el cual genera la suspensión del servicio y, por ende, la necesidad de su reconexión.

En consecuencia, mal haría la CRC en considerar reprochable la actuación de los operadores, cuando la suspensión del servicio y el correspondiente cobro por reconexión no son sino la consecuencia legítima y proporcional de un incumplimiento por parte del usuario.

En suma, no se encuentra demostrado el problema regulatorio planteado por la CRC, ni resultan válidas las consecuencias proyectadas. Los cargos por reconexión responden a costos reales, derivados de procesos técnicos y administrativos objetivos, que no dependen de la ubicación ni de la condición socioeconómica del usuario. Además, constituyen un instrumento legítimo para garantizar disciplina contractual y sostenibilidad del sector. Por tanto, cualquier medida regulatoria debe partir de un análisis técnico riguroso y respetuoso de las diferencias operativas entre prestadores, evitando generalizaciones que puedan conducir a conclusiones erradas y a distorsiones competitivas en el mercado de telecomunicaciones.

3. RESPUESTA AL CUESTIONARIO FORMULADO

1. En cuanto al problema identificado «Existencia de cobros por reconexión del servicio de telecomunicaciones que no corresponden estrictamente a los costos asociados a la operación de reconexión»:



1.1 ¿Está de acuerdo con el problema identificado en este documento? En caso de no estar de acuerdo, justifique sus motivos, aporte evidencia al respecto y proponga un problema alternativo con sus respectivas causas y consecuencias.

RESPUESTA DE COMCEL: No estamos de acuerdo con la redacción del problema debido a que su entendimiento radica en que las actividades operativas que normalmente exige la reconexión no forman parte de los “costos asociados a la operación de reconexión”.

El marco regulatorio (RPU / resoluciones aplicables y la guía de la CRC) establece que el valor por reconexión debe corresponder a los costos asociados a la operación de reconexión; **eso no excluye, de suyo, las actividades técnicas y las derivadas que son necesarias como soporte a los procesos de reconexión, más bien exige que lo cobrado guarde relación con la operación.** En la práctica, la reconexión fija y móvil requieren operaciones que constituyen costos operativos reales.

La Ley 2485 de 2025 reconfigura la fijación de topes por la CRC, pero no anula la existencia de costos operativos legítimos que el operador pueda recuperar en la medida en que estén vinculados directamente a la reconexión.

Propuesta alternativa de problema (si se piensa rehacerlo):

“Existe conflicto interpretativo y disputa entre operadores, usuarios y la autoridad sobre qué actividades deben entenderse como ‘costos asociados a la operación de reconexión’ — particularmente respecto a trabajos operacionales y técnicos relacionados con la actividad de reconexión, lo que genera controversias, reclamos y riesgos regulatorios, y dificulta la adecuada protección del usuario.”

Consecuencias de este problema alternativo: entre los efectos más relevantes se encuentran la generación de litigios y reclamos por causar perjuicios a los operadores con dicha regulación, la pérdida de certidumbre regulatoria y el riesgo de incurrir en cobros excesivos cuando no exista una definición clara de los criterios aplicables. De igual forma, puede presentarse la imposibilidad de recuperar costos legítimos si la CRC adopta una interpretación restrictiva, sin diferenciar los escenarios técnicos que justifican la estructura de costos de cada operador.

Este aspecto adquiere especial importancia porque cada operador organiza y distribuye sus gastos de manera distinta, en función de su propio modelo operativo. En consecuencia, no puede esperarse uniformidad en las actividades que cada uno determine como necesarias e inherentes al proceso de reconexión, lo que genera diferencias sustanciales y riesgos de inequidad en la aplicación de la regulación.

Nota: Para efectos de soportar lo señalado, en el numeral 2.4. se discriminan las actividades que de manera directa intervienen en la operación de reconexión de COMCEL.



1.2 Frente al problema planteado, ¿Considera que las causas presentadas en este documento son las que generan el problema definido? En caso negativo, indicar las razones por las cuales no está de acuerdo con la relación que se establece entre tales causas y el problema definido.

RESPUESTA DE COMCEL: No. Las causas planteadas (exclusividad, asimetría de información, incertidumbre del usuario) son relevantes, pero no explican por sí solas la situación si se ignoran las particularidades operativas que hacen que la reconexión, en ciertos casos (sobre todo fijos), sea costosa por naturaleza.

Al respecto, debemos precisar que no compartimos la idea de que se interpreta “arbitrariamente” el concepto de costos de reconexión. Muchas partidas reclamadas en la estructura de costos (mano de obra en sitio, componentes utilizados, actualizaciones de equipo/firmware, tareas de reacondicionamiento de la red, mano de obra al interior de la compañía, etc.) son actividades intrínsecas a la reconexión técnica y justificadas desde la operación. Si el diagnóstico las descarta sin análisis técnico, la relación causa-efecto queda mal establecida.

Si el documento asume que cualquier cargo adicional es “no operativo”, entonces está cometiendo un sesgo: falta diferenciar costos operativos directos (admisibles) de rubros no operativos o discrecionales (no admisibles). El problema real sería la ausencia de criterios técnicos uniformes que permitan distinguir y cuantificar esos costos operativos, no que los operadores cobren por actividades operativas legítimas.

Ahora bien, dentro de las causas contempladas por la CRC encontramos los siguiente:

1. La asimetría de la información no puede afirmarse la existencia de asimetría de información en el cobro por reconexión de servicios de telecomunicaciones, dado que los operadores cumplen con obligaciones regulatorias de transparencia tarifaria previstas por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) y demás autoridades competentes.

En primer lugar, **el valor del cobro por reconexión se informa de manera previa y explícita** a los usuarios a través de:

- El contrato de prestación del servicio y sus anexos.
- Las condiciones publicadas en la página web y, de ser necesario, mediante los canales de atención.
- La facturación periódica, donde el concepto y el valor aparecen discriminados.

Este cumplimiento garantiza que el usuario conozca con antelación y de forma verificable el costo aplicable, eliminando el supuesto de “desconocimiento” sobre las tarifas y la presunta falta de transparencia.



En segundo lugar, los costos cobrados no son arbitrarios, sino que responden a actividades operativas y administrativas efectivas que forman parte del proceso de reconexión, incluso cuando esta se realiza de forma remota. Dichos costos incluyen, entre otros:

- Gestión de software y parametrización en los sistemas de provisión y facturación.
- Intervención del personal de soporte técnico y administrativo.
- Gestión de sistemas para informar a los usuarios sobre su estado de cuenta y toda la información necesaria sobre cobros, suspensiones, entre otros relacionados con la administración de su servicio.
- Procesos internos de control, auditoría y registro contable.

Estas actividades generan un consumo de recursos y tiempo que constituye un costo operativo real para el operador.

2. Exclusividad de la reconexión, diferimos de la apreciación del regulador, en la medida que esta no implica abuso, sino garantía de seguridad y calidad del servicio la reconexión de los servicios de telecomunicaciones no puede ser realizada por terceros porque involucra directamente la operación de redes críticas, la activación de sistemas de facturación, autenticación de usuarios y provisión de acceso a recursos esenciales. Permitir que un tercero manipule estas funciones pondría en riesgo la integridad de la red, la seguridad de los datos personales y la continuidad del servicio.

Esta “exclusividad” no es un privilegio contractual arbitrario, sino una condición técnica y regulatoria indispensable para preservar la calidad, continuidad y seguridad exigidas por la Ley 1341 de 2009, aunado al legítimo ejercicio de recuperación de costos inherentes al despliegue efectivo de infraestructura, lo que, en suma, se encuentra previsto en las normas que delimitan las actuaciones de los agentes del sector.

La denominada “exclusividad” en la reconexión no es una práctica abusiva ni un obstáculo a la competencia, sino una consecuencia natural de:

- (i) las características técnicas del servicio,
- (ii) el marco contractual legítimamente aceptado por el usuario,
- (iii) la regulación vigente que protege tanto al consumidor como al equilibrio del sector.

En conclusión, la reconexión solo por parte del operador es una medida de **seguridad técnica, responsabilidad contractual y cumplimiento regulatorio**, no una imposición arbitraria ni un abuso de poder de mercado, por lo que este tipo de aseveraciones deben ser retiradas por parte del regulador, ya que causan un fuerte impacto negativo en la percepción que tienen los usuarios de los servicios de telecomunicaciones.

Finalmente, la reconexión, sea remota o presencial, es un procedimiento que forma parte integral de la operación de red y gestión comercial, y su cobro está plenamente justificado bajo principios de



recuperación de costos y sostenibilidad del servicio, reconocidos tanto en la regulación sectorial como en buenas prácticas internacionales.

1.3 Frente al problema planteado, ¿Adicionaría una causa? En caso afirmativo, por favor indicarla y justificarla.

RESPUESTA DE COMCEL: Sí. Reiteramos que entre las causas se debería incluir la **ambigüedad técnica en la definición de “operación de reconexión”**, debido a que, si el texto regulatorio no enumera o define las actividades operativas incluidas (p. ej. mano de obra en sitio o remota, transporte, actualización de CPE/firmware, reemplazo de piezas menores, pruebas de línea, generación de órdenes, avisos al usuario (por cualquier medio), etc.), quedará espacio para controversia.

Como consecuencia de lo anterior, existe un alto riesgo en que se presenten litigios, reclamos y aplicación heterogénea por operadores, teniendo en cuenta que no existe uniformidad en la estructura de costos de los operadores, pues cada una responde al desarrollo de su operación.

Adicionalmente y en menor proporción se presentan eventos de diversidad tecnológica y de condiciones de red:

- **La reconexión en redes fijas puede involucrar tecnologías y estados de infraestructura muy diferentes (cobre, HFC, fibra, redes mixtas), lo que impacta directamente el costo, en el evento en que se tengan que realizar actividades en sitio.**
- **Factores como desuso prolongado, desgaste de componentes o cambios en la configuración de la red hacen que la reconexión sea más compleja y costosa en algunos casos.**
- **Esta diversidad técnica es una causa legítima de la variabilidad de tarifas, y debe ser reconocida por la regulación para evitar topes o definiciones demasiado restrictivas que desconozcan la realidad operativa.**
- **Los flujos de trabajo varían de acuerdo con cada operador. Dichas definiciones se pueden encontrar definidas de manera distinta, y contemplar subprocesos que también deben incluirse en el costeo operativo y directamente relacionado con la actividad de reconexión.**

En conclusión, la ausencia de una definición clara y uniforme de “operación de reconexión” genera riesgos de controversias, reclamos y tratamientos dispares entre operadores. La diversidad tecnológica y de condiciones de red justifica variaciones legítimas en los costos asociados. Por ello, la regulación debe reconocer esta complejidad y evitar topes rígidos que desconozcan la realidad técnica y operativa del sector.

1.4 Dentro de las causas que tienen una relación directa con el problema a ser abordado se identificó (Subsección 1.6.1.1) un conjunto de causas asociadas a fallas de mercado (i) Exclusividad de la reconexión, (ii) Asimetría de información, (iii) Incertidumbre del usuario



respecto del futuro. A la luz de lo previsto en el artículo 2.1.12.1. del RPU en materia de reconexión y la Ley de Reconexión de Servicios, recientemente promulgada, qué modificaciones introduciría a dicha regulación.

RESPUESTA DE COMCEL: Desde COMCEL consideramos pertinente las siguientes modificaciones al marco normativo de cara al establecimiento del tope de la tarifa de reconexión.

Temática a modificar	Justificación	Redacción propuesta	Causa a atender (Falla de mercado)
Artículo 2.1.12.1 Pago Oportuno (Resolución CRC 5050 de 2016)	Es necesario que se agregue un parágrafo en el cual se defina que el concepto de reconexión deberá obedecer a los costos operativos y técnicos relacionados con dicha actividad, estos parámetros deberán corresponder con lo que determine la CRC sobre los costos directamente relacionados con la operación. En este sentido, se deberá establecer la necesidad de que el costo se realizará de manera progresiva. Por lo anterior, se sugiere que se adopte un mecanismo de manera escalonada o plazo razonable.	Parágrafo. La CRC establecerá los valores que fijen el tope de reconexión. El valor por reconexión del servicio corresponderá a los costos operativos para restablecer técnicamente y operativamente el servicio, de acuerdo con los costos totales que resulten de la metodología aplicada al promedio de la industria. Para efectos de la aplicación de la tarifa fijada se aplicará la siguiente senda de reducción: A partir del 1 de junio de 2026: xxx. A partir del 1 de enero de 2027: xxx. A partir del 1 de junio de 2027: xxx.	Topes máximos articulados con el valor real de costos de la industria
Artículo 2.1.12.1 Pago Oportuno (Resolución CRC 5050 de 2016)	Se deberá reconocer a favor de los operadores la variabilidad técnica de costos según el tipo de red y la complejidad de la reconexión, teniendo en cuenta las actualizaciones de precio anuales de acuerdo con las actividades establecidas como técnica y operativamente directas en la actividad de reconexión.	Parágrafo 2. Anualmente se deberán reconocer a favor de los operadores los incrementos que se deriven de los ítems identificados y aceptados como directamente relacionados con la operación de reconexión.	Topes máximos articulados con el valor real de costos de la industria
Artículo 2.1.13.1 Factura de Servicios (Resolución CRC 5050 de 2016)	La descripción de dicho concepto corresponderá a la estructura de costos que se fijen en conjunto con la CRC, pero sin imponer desglose obligatorio rubro a rubro, debido a que puede resultar confuso para el usuario y costoso en la parametrización que debe realizar el operador en su facturación.	Los operadores deberán indicar en la factura el nuevo valor de la operación de reconexión. Para el desglose de reconexión no será necesario el desglose rubro a rubro, bastará con indicar la actividad técnica y operativa relacionada en la operación.	Asimetría de la información

1.5 Frente al problema planteado, ¿Considera que las consecuencias expuestas en el presente documento tienen relación directa con la materialización del problema? En caso negativo, indicar las razones por las cuales no está de acuerdo con la relación que se establece entre el problema definido y las consecuencias descritas.

RESPUESTA DE COMCEL: No compartimos la premisa según la cual las consecuencias planteadas en el documento se deriven de manera directa del problema definido. En particular, rechazamos de forma categórica la afirmación de que la actividad de reconexión genera “rentas excedentarias” para los PRST. Los costos asociados a la reconexión no son arbitrarios, sino el resultado de actividades operativas, técnicas y administrativas indispensables para garantizar la continuidad del servicio en condiciones de calidad y seguridad. Estas incluyen; entre otras, la visita técnica, en el caso de requerirse, para servicios fijos, la actualización de equipos en sitio, las reparaciones asociadas a la



infraestructura tras periodos de desuso, la reconfiguración de red, y la gestión administrativa y de facturación que acompaña la reconexión.

En consecuencia, las actividades descritas no implican un abuso ni una carga injustificada para el usuario, sino que constituyen el conjunto de operaciones necesarias para restablecer el servicio de forma eficiente, estable y segura. Antes que ocasionar una “pérdida de bienestar” o una restricción en el uso de los servicios, estas acciones permiten que el restablecimiento sea más rápido, confiable y, en muchos casos, con mejoras en la calidad percibida por el usuario.

Por lo anterior, reiteramos que no existe correlación entre el problema definido en el documento y las consecuencias que allí se plantean. Dichos argumentos carecen de sustento en la realidad operativa y económica del sector, pues desconocen que los costos de reconexión corresponden a la estructura propia de cada operador y al desarrollo de su operación, sin que ello configure —en modo alguno— un abuso de posición por parte del operador ni un beneficio desproporcionado en perjuicio del usuario, que recordemos, son usuarios que entraron en mora y se suspendieron sus servicios por dicho concepto.

1.6 Frente al problema planteado, ¿Adicionaría una consecuencia? En caso afirmativo, por favor indicarla y justificarla.

RESPUESTA DE COMCEL: Sí. Consideramos indispensable añadir como consecuencia **la afectación directa a la sostenibilidad financiera y a la capacidad de inversión de los operadores**, toda vez que los costos de reconexión terminan siendo asumidos por los PRST. Este impacto se agrava si se tiene en cuenta que, según el análisis de la CRC, se registró un volumen significativo de reconexiones en servicios fijos y móviles durante los años 2023 y 2024³, lo que refleja la magnitud de la carga económica trasladada a los operadores.

La consecuencia directa es un **detrimento financiero estructural** que limita la capacidad de los operadores para continuar expandiendo la cobertura, especialmente en zonas rurales y apartadas, y para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de calidad y continuidad. Este efecto resulta aún más crítico en un momento en el que el país requiere fortalecer sus redes de nueva generación, desplegar infraestructura 5G y modernizar sus plataformas para atender el crecimiento exponencial en el tráfico de datos.

Adicionalmente, la imposición de topes rígidos o reducciones abruptas en el cobro de reconexión genera señales regulatorias adversas, pues desincentiva la eficiencia y la recuperación de costos legítimos. Lejos de proteger al usuario, este escenario puede traducirse en asimetrías competitivas,

³ Fijos “Durante 2023 y el primer semestre de 2024, se registraron en promedio 1,5 millones de reconexiones de usuarios fijos por trimestre, lo que equivale a 5,9 millones de reconexiones en 2023 y 3,3 millones en los primeros seis meses de 2024.”

Móvil: “En 2023, se registraron 18.744.213 reconexiones de servicios móviles, y entre ese año y la primera mitad de 2024 la cifra ascendió a 29,2 millones, lo que equivale a un promedio de 4.876.000 reconexiones por trimestre.” Páginas 11 y 12 del documento publicado por la CRC.”



en la medida en que los operadores con mayor base de usuarios morosos deben asumir cargas desproporcionadas frente a otros, generando distorsiones en el mercado.

En este sentido, reiteramos que la reconexión no es un simple trámite administrativo, sino un conjunto de actividades técnicas y operativas que demandan recursos humanos, tecnológicos y financieros. Desconocer la naturaleza y el costo real de estas actividades afecta la sostenibilidad de los operadores y, en consecuencia, la calidad y continuidad del servicio prestado a los usuarios.

1.7 Frente al conjunto de alternativas, ¿Adicionaría alguna otra que tenga la aptitud de resolver el problema identificado? En caso afirmativo, por favor indicarla y justifique de qué manera dicha alternativa sería compatible con el mandato establecido en el artículo 2° de la Ley 2485 de 2025.

RESPUESTA DE COMCEL: Sí. Proponemos incluir la alternativa de aplicar una senda de reducción gradual para la implementación del tope tarifario de reconexión, en lugar de aplicar un límite inmediato. Esta medida sería compatible con el artículo 2° de la Ley 2485 de 2025, ya que promueve el acceso y continuidad del servicio, al tiempo que garantiza que los operadores mantengan la capacidad de inversión y operación necesaria para sostener y mejorar la infraestructura.

1.8 ¿Considera que existen otros grupos de valor que deben tenerse en cuenta en el desarrollo del presente proyecto regulatorio? En caso afirmativo, por favor indíquelos, indicando la razón que tendría para ser incluidos.

RESPUESTA DE COMCEL: No consideramos necesario incluir otros agentes en el desarrollo del presente proyecto regulatorio, toda vez que los directamente involucrados y afectados por la medida propuesta son los PRST. En consecuencia, son estos quienes deben ser el foco principal del análisis y de las disposiciones regulatorias que se adopten.

1.9 ¿Qué actividades adicionales directamente relacionadas con la operación de reconexión de servicios de telecomunicaciones deberían estar consideradas dentro del cálculo de tarifas tope para esta operación?

Se reiteran los costos enunciados en el numeral 2.4 del presente documento.

Estos costos adicionales corresponden a rubros específicos como la gestión de llamadas al SAC, la intervención de casas programadoras, visitas técnicas, reposición de equipos (CAPEX) y producción de videos explicativos para garantizar la comprensión de facturación y medios de pago por parte de los usuarios. Todos ellos representan **gastos reales, auditables y verificables**, que son indispensables para garantizar la efectividad, continuidad y transparencia del proceso de reconexión.

En este sentido, resulta fundamental que el regulador reconozca que dichos rubros no constituyen costos marginales o accesorios, sino que son parte esencial del proceso operativo, técnico y



administrativo asociado a la reconexión. Desconocerlos genera un desfase entre la regulación y la realidad operativa del sector, afectando la sostenibilidad financiera de los operadores y, en última instancia, la calidad del servicio al usuario.

En el marco de la prestación del servicio de reconexión, se reitera que resulta necesario contemplar los costos de programación asociados a las casas proveedoras de contenidos, dado que estos se mantienen vigentes incluso durante los días en los que el usuario se encuentra suspendido por falta de pago. En efecto, los operadores continúan asumiendo el pago de dichas programaciones, sin que exista un consumo real por parte del usuario, lo que genera un desbalance económico que debe ser tenido en cuenta dentro de la estructura tarifaria. La inclusión de este componente garantiza que los costos efectivamente incurridos en beneficio del servicio sean reconocidos de manera proporcional y que no se trasladen ineficiencias ni cargas desmedidas al operador, preservando así la sostenibilidad del modelo y el cumplimiento de las obligaciones contractuales con los proveedores de contenidos.

1.10 ¿Qué mecanismos o herramientas considera que debería incluir la regulación para que los usuarios puedan verificar la justificación de los cobros por reconexión aplicados por los operadores?

RESPUESTA DE COMCEL: Consideramos que los mecanismos previstos en la regulación vigente desarrollan de manera adecuada el principio de transparencia y resultan suficientes para que los usuarios verifiquen la justificación de los cobros por reconexión. En la actualidad, los operadores están obligados a discriminar en la factura los conceptos facturados, precisando el valor y el servicio al que corresponden, conforme a lo establecido en la Ley 1341 de 2009⁴ y en la Resolución CRC 5050 de 2016⁵. Aunado a lo anterior, mediante los canales de atención dispuestos por los operadores, se le

⁴ "Artículo 2. PRINCIPIOS ORIENTADORES (...)

4. **Protección de los derechos de los usuarios.** El Estado velará por la adecuada protección de los derechos de los usuarios de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, así como por el cumplimiento de los derechos y deberes derivados del Hábeas Data, asociados a la prestación del servicio. Para tal efecto, los proveedores y/u operadores directos deberán prestar sus servicios a precios de mercado y utilidad razonable, en los niveles de calidad establecidos en los títulos habilitantes o, en su defecto, dentro de los rangos que certifiquen las entidades competentes e idóneas en la materia y con información clara, transparente, necesaria, veraz y anterior, simultánea y de todas maneras oportuna para que los usuarios tomen sus decisiones."

⁵ "2.1.1.2.4. **Información.** <Numeral modificado por el artículo 6 de la Resolución 7811 de 2025. El nuevo texto es el siguiente:> El usuario tiene derecho a recibir información clara, cierta, completa, oportuna y gratuita que le permita tomar decisiones informadas sobre las condiciones del servicio que le es ofrecido o prestado. El usuario podrá elegir el medio físico, electrónico o digital- que prefiera para recibir la información relativa al servicio que le es prestado. Si el usuario no realiza esta elección, la información será enviada a través de un medio electrónico o digital, informándole previamente al usuario el canal específico a través del cual realizará dicho envío.

(...)

ARTÍCULO 2.1.13.1. FACTURA DE SERVICIOS. <Artículo modificado por el artículo 24 de la Resolución 7811 de 2025. El nuevo texto es el siguiente:> El usuario encontrará en su factura la siguiente información, discriminada según aplique para cada servicio prestado:

- a) Unidad de consumo y su precio;
- b) Número de unidades consumidas en periodo de facturación (Si contrató servicios empaquetados, el consumo de manera separada de cada servicio);
- c) Periodo de facturación, indicando claramente su fecha de corte;
- d) Fecha de pago oportuno;
- e) Valor pagado en factura anterior;
- f) Servicios adicionales;
- g) Sumas que debe y los intereses causados;



entrega información al usuario de manera expedita y comprensible, con el fin de garantizar aún más el principio de transparencia que debe regir la relación de consumo.

Este esquema es el mecanismo más expedito y directo de cara al usuario, pues asegura información clara, estandarizada y verificable sobre los cobros, sin generar cargas administrativas adicionales que podrían incluso encarecer los costos del servicio.

Finalmente, debe resaltarse que tanto la CRC como la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) cuentan ya con facultades de supervisión y control suficientes para verificar la legalidad, proporcionalidad y razonabilidad de los cobros, garantizando así la protección efectiva de los derechos de los usuarios.

1.11 ¿Considera que las medidas diferenciales deberían estar orientadas a que los municipios pequeños puedan cobrar mayores tarifas por la reconexión? Desde la perspectiva del operador ¿Cuál sería el efecto esperado en el nivel de cartera tendiendo en consideración el nivel de ingresos de los usuarios atendidos?

RESPUESTA DE COMCEL: COMCEL mantiene un esquema de cobro uniforme en todo el territorio nacional.

Sin embargo, es necesario precisar que la estructura de costos de COMCEL responde a condiciones operativas, técnicas y financieras propias, que no son comparables con las de otros operadores. En ese sentido, el hecho de que COMCEL adopte un determinado nivel tarifario no puede considerarse un referente obligatorio ni imponerse frente a terceros agentes, pues cada compañía enfrenta realidades distintas en cuanto a cobertura, infraestructura, operación y sostenibilidad del servicio.

h) Medios de atención al usuario. Se informará la oficina física más cercana a la dirección suministrada por el usuario, además de los canales digitales;

i) Información de contacto (al menos: nombre, dirección, correo electrónico y teléfono) de la Entidad que ejerce funciones de vigilancia y control sobre la prestación de sus servicios, esto es la Superintendencia de Industria y Comercio, si se trata de servicios de comunicaciones;

j) Derecho a no pagar sumas que sean objeto de reclamación, si la PQR (petición, queja/ reclamo o recurso) es presentada antes de la fecha de pago oportuno hasta que la misma sea resuelta.

Cuando el usuario tenga un plan diferente a consumo ilimitado; adicional a lo anterior encontrará en su factura:

i. Unidades incluidas en el plan.

ii. Precio de cada unidad adicional al plan.

iii. Adicionalmente para el servicio de telefonía fija, cuando existan cobros de diferenciales por distancia y para el servicio de telefonía fija de larga distancia internacional (para cada llamada): fecha y hora, número marcado, duración, precio total y ciudad de destino.

Cuando el usuario consuma SMS en su factura encontrará el valor total del consumo, su precio unitario (si estos no hacen parte de un paquete) y el número de SMS cobrados en el periodo de facturación. Sólo podrán facturarse aquellos SMS de los cuales se tenga confirmación de recibo en la plataforma de la red de destino.

Cuando el usuario contrate la prestación de contenidos y aplicaciones, en su factura encontrará de manera separada el cobro de los mismos y la relación de la siguiente información: clase de servicio prestado, fecha y hora, nombre del prestador del servicio, número o código corto utilizado y valor a pagar.

Cuando el usuario realice consumos bajo las modalidades Pague por Ver (PPV) o video por demanda -VOD-, encontrará en su factura la fecha y hora en que realizó cada uno de ellos.

Cuando el usuario adquiera servicios adicionales que tengan costo, su precio debe aparecer por separado en la factura.

En caso de que le sean aplicados, el usuario encontrará en su factura los montos correspondientes a los subsidios.

En todo caso, la información suministrada en la factura debe tener en cuenta la normativa sobre facturación electrónica expedida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales."



2. En cuanto a la evaluación de medidas diferenciales para los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones que tengan menos de treinta mil (30.000) accesos de acuerdo con lo previsto en el primer inciso del artículo 31 de la Ley 1978 de 2019:

2.1. ¿Específicamente en qué condiciones considera justificable la inclusión de excepciones o medidas diferenciables a la regulación de una tarifa tope para la reconexión de servicios?

RESPUESTA DE COMCEL: En relación con la propuesta de fijación de topes, consideramos indispensable que estos se apliquen bajo condiciones de igualdad para todos los operadores. Ello, en armonía con los principios de igualdad y no discriminación consagrados en la Constitución Política, en la Ley 1341 de 2009 y en el marco regulatorio vigente.

Cabe recordar que a estos Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones ya se les han otorgado beneficios regulatorios adicionales a través de los parágrafos transitorios tercero y cuarto del artículo 36 de la Ley 1341 de 2009 (adicionados por el artículo 149 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026), así como mediante el artículo 11 de la Ley 2108 de 2021. En consecuencia, resulta fundamental que cualquier medida relativa a la fijación de topes garantice condiciones equitativas y simétricas para todos los agentes del sector, evitando generar más ventajas que pueden verse indebidas y que distorsionen la competencia.

En este sentido, solicitamos que la Comisión tenga en cuenta este marco normativo y constitucional, de forma que los topes definidos reflejen el mandato de igualdad y se apliquen de manera uniforme a todos los operadores.

2.2 ¿A qué variables o circunstancias debería estar condicionada la inclusión de excepciones o medidas diferenciables a la inclusión de tarifa tope para la reconexión de servicios? Por ejemplo: tecnologías en desuso, usuarios apartados, municipios pequeños, etc.

RESPUESTA DE COMCEL: Reiteramos que no deben incluirse medidas diferenciales a favor de ciertos agentes, pues la inclusión de excepciones o medidas diferenciadas genera distorsiones en la competencia, más cuando ya se tienen beneficios temporales para los pequeños ISP (a título de ejemplo, encontramos el no pago de contraprestación periódica por 5 años).

En todo caso, si la Comisión considera pertinente esta inclusión de medidas, es necesario que establezca que estas se sujeten únicamente a circunstancias debidamente justificadas, objetivas, transitorias y verificables, de forma que no se conviertan en mecanismos de distorsión o privilegios indebidos en el mercado.



4. CONCLUSIÓN

- La propuesta de la CRC parte de premisas que no reflejan la realidad operativa y económica del sector, por lo cual los topes planteados desconocen la diversidad de estructuras de costos entre operadores y generan riesgos de sostenibilidad financiera.
- Los cargos por reconexión responden a actividades técnicas y administrativas legítimas, indispensables para garantizar la continuidad y calidad del servicio; por tanto, no constituyen cobros abusivos ni generan rentas excesivas para los operadores. En este sentido los costos asociados a dicha actividad deben remunerarse de la manera correcta a los operadores.
- La fijación de un tope uniforme y por debajo de los costos reales comprometería la capacidad de inversión, cobertura y modernización de redes, afectando de manera directa la calidad percibida por los usuarios y el cumplimiento de las metas de cierre de brecha digital.

En consecuencia, solicitamos que la CRC reevalúe la propuesta y adopte un enfoque regulatorio basado en criterios técnicos objetivos, que reconozca la diversidad tecnológica y operativa del sector, asegurando también la sostenibilidad del servicio.

Esperamos que los comentarios acá presentados sean tenidos en cuenta para la correcta expedición del proyecto.

Cordialmente,

Firmado por:

Santiago Pardo Fajardo

C8E4C986876A45F...

SANTIAGO PARDO FAJARDO

DIRECTOR CORPORATIVO JURÍDICO Y DE SOSTENIBILIDAD

Inicial
MTG